非均衡常态下促均衡:中国现代化进程中的人口发展

宋　健[1]　姜春云[2]

(1. 中国人民大学 人口与发展研究中心, 北京 100872; 2. 中国人民大学 人口与健康学院, 北京 100872)

摘　要: 非均衡性是人口发展的常态,往往表现为不同时期的人口问题。从"表里"两条脉络梳理 1949 年以来中国人口发展的认识演变及实践历程,表层脉络可概括为从"抑增长"到"促生育",里层脉络可概括为从"总量调控"到"多维统筹"。基于现代化理论审视人口均衡发展,有助于探索中国现代化进程中人口均衡发展的基础和宏微观机制,当前面临的低生育率问题在某种程度上可视为外部主导型发展失衡,应从优化人口发展战略、提高人口治理能力和水平、提升个体主观能动性等方面促进人口长期均衡发展。

关键词: 人口发展;长期均衡;非均衡;中国现代化

中图分类号:C 923　　**文献标识码:**A　　**文章编号:**1000-5919(2024)05-0137-09

发展是人类社会的永恒主题,人口发展具有自身的规律性,且与经济社会发展相互作用,关系中华民族的伟大复兴。进入 21 世纪 20 年代,中国社会整体已转向高质量发展阶段,开启了全面建设社会主义现代化国家新征程。2023 年 5 月,二十届中央财经委员会第一次会议明确提出"以人口高质量发展支撑中国式现代化",首次将高质量发展应用于人口领域,体现了中央对人口形势的高度关注。均衡发展既是人口发展的目标,①也是人口高质量发展的内在要求。② 然而,非均衡性是人口发展的常态,往往表现为不同时期的人口问题。当前中国人口发展呈现少子化、老龄化、区域人口增减分化的趋势性特征。③ 站在发展新阶段、面对人口新形势,如何理解并促进人口均衡发展? 深入探讨这一问题,对助力实现中国式现代化具有重要的理论和现实意义。本文聚焦中国现代化进程中的人口发展,关注其在非均衡常态下促进均衡发展的认识演变及实践历程,基于现代化理论审视人口均衡发展,并提出新形势下促进人口均衡发展的基本思路。

一、中国人口发展不同阶段的认识与实践

人口发展不仅关乎自身,更与经济社会发展相依存。就人口系统内部而言,数量、结构、素质、分

收稿日期: 2024-01-07

作者简介:宋健,中国人民大学人口与发展研究中心教授。

基金项目:国家社科基金重大项目"高质量发展视域下中国人口均衡发展的理论建构与多维测度研究"(20&ZD173)。

① 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和 2035 年远景目标纲要》,《人民日报》2021 年 3 月 13 日第 1 版。

② 宋健、姜春云、杨旭宇:《以促进人口均衡发展推进中国式现代化》,《社会发展研究》2023 年第 1 期,第 1—17 页。

③ 《习近平主持召开二十届中央财经委员会第一次会议强调　加快建设以实体经济为支撑的现代化产业体系　以人口高质量发展支撑中国式现代化》,《人民日报》2023 年 5 月 6 日第 1 版。

布①各要素密切联系,遵循人口发展的规律性有序变动;就人口系统外部而言,经济、社会、资源、环境等各系统及其要素与人口系统各要素相互制约,其互动关系及结果影响国家整体发展乃至国家安全。人口作为社会生活的主体,人口发展特别是反映其非均衡性的人口问题备受关注。中国社会主义现代化建设的不同时期遭遇了不同类型和不同程度的人口问题,20 世纪五六十年代通过对人口发展规律的摸索体会,国家逐渐意识到社会主义也存在人口问题。随着人口形势的不断变化,人口发展的非均衡性特点及应对策略有所不同,可归纳为“表里”两条脉络。从更受瞩目的表层脉络来看,改革开放以来的中国现代化进程中,国家对人口发展的认识与实践总体上经历了从“抑增长”到“促生育”的变化历程;而从决定未来人口发展方向的里层脉络来看,国家对人口发展的认识与实践则经历了从“总量调控”到“多维统筹”的变化历程。作为上述变化历程背景的是经济现代化进程与社会现代化进程的非同步性。一方面,得益于人口转变形成的机会窗口及由此获取的人口红利,中国经济现代化进程相对迅速,一个贫穷落后的发展中国家短短几十年间从“站起来”“富起来”到“强起来”,自 2011 年起成为世界第二大经济体,“人口压迫生产力”的问题得以缓解;另一方面,不断攀升的人口总量和人民群众日益增长的美好生活需要对社会发展造成了很大压力,教育、医疗、住房、就业、养老等民生领域的问题凸显,映射到人口领域,加剧了低生育率问题,成为阻碍中国现代化的瓶颈因素。

(一)表层脉络:从“抑增长”到“促生育”

人口发展的非均衡性首先突出表现为人口系统数量要素与经济系统要素间的不协调,相应的策略是严控人口增长以解决“人口压迫生产力”问题。“人口压迫生产力”是指死亡率在短期内迅速下降而生育率仍保持较高水平时,相对落后的社会生产力难以承载激增的人口数量所造成的粮食短缺、物资匮乏、就业紧张等问题。相较于西方上百年的转变时长,中国的人口转变具有超前性和压缩性,加之世界第一的人口总量,社会生产、消费等各方面承担的压力更为沉重。为了争取在 20 世纪末把人口总量控制在 12 亿以内,1980 年中共中央发布《关于控制我国人口增长问题致全体共产党员、共青团员的公开信》,“提倡一对夫妇只生育一个孩子”,②启动了此后延续近 40 年的普遍一孩生育政策。自“六五”计划(1981—1985 年)至“十五”计划(2001—2005 年),控制人口增长始终是中国人口工作的主基调,③深刻影响了人口发展进程。“十一五”规划(2006—2010 年)强调,在稳定现有生育政策的基础上稳定低生育水平,这意味着人口控制的思路一直延续至 21 世纪前十年。

随着人口转变的完成,人口发展的非均衡性开始表现为越来越严重的低生育率问题以及年龄结构问题,人口系统内部各要素的发展呈现失衡状态。与其他后人口转变国家的情形相似,中国的生育率下降后并未如预期那样停留在世代更替水平(总和生育率约为 2.1),而是继续下降并保持低迷。2010 年第六次全国人口普查数据显示的总和生育率仅有 1.18,④虽被一些学者质疑可能存在出生漏报,导致当年的生育率被低估,⑤但 2020 年普查公布的总和生育率仅有 1.3,⑥说明中国的生育率已达到极低水

① 人口分布一般指地域分布,有时也被纳入广义的人口结构范畴,如空间结构。

② 《促进四化实现的大事 一场移风易俗的大事 党中央号召党团员带头只生一个孩子》,《人民日报》1980 年 9 月 26 日第 1 版。

③ 参见相应的五年规划(计划)。中华人民共和国国史网:http://hprc.cssn.cn/wxzl/wxysl/wnjj/. 若无特别说明,本文有关五年规划(计划)的文件内容均来源于此。

④ 数据来源:国家统计局:《中国 2010 年人口普查资料》表 6-4. https://www.stats.gov.cn/sj/pcsj/rkpc/6rp/indexch.htm

⑤ 乔晓春:《三十年来关于生育水平的争论和对总和生育率的重新估计》,《人口与社会》2023 年第 1 期,第 1—16 页。

⑥ 国家统计局:第七次全国人口普查数据结果新闻发布会答记者问. 2021-05-11. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230203_1901089.html

平;2021 年,中国 65 岁及以上老年人口比例超过 14%,进入中度老龄化社会;①2022 年,中国人口出现 61 年来的首次总量负增长。② 2023 年,中国延续负增长态势,出生人口数仅 902 万人。伴随中国在 20 世纪六七十年代生育高峰期的出生人口渐次步入老年,老年人口规模巨大与深度老龄化、快速高龄化等问题已成为人口长期均衡发展必须面临的重大现实问题。基于第七次人口普查数据的预测结果表明,中国人口负增长和人口老龄化趋势不仅无法逆转,还将在波浪式演进中不断相互强化,中国未来 30 年将迅速成为重度和深度老龄化社会。③

面对人口新国情,国家做出了一系列重要政策调整:如针对老龄化程度不断加剧,2020 年召开的党的十九届五中全会首次将积极应对人口老龄化上升为国家战略;2024 年 1 月,国务院办公厅印发了《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》(国办发[2024]1 号)。针对生育率持续低迷,密集进行生育政策优化调整,于 2016 年和 2021 年先后实施“全面两孩”政策和“三孩生育及配套支持措施”,建立生育支持政策体系,努力通过完善和落实财政、税收、保险、教育、住房、就业等积极生育支持措施,实现适度生育水平,以促进人口长期均衡发展。在死亡率相对稳定、国际迁移量影响甚微的情况下,中国少子化、负增长和老龄化的根源都在于低生育率,因此,有效提升生育率成为当前及未来较长时期人口发展的重点任务。

(二)里层脉络:从“总量调控”到“多维统筹”

在人口系统内部各要素中,相较于结构和素质,人口总量及其增长是首当其冲被关注的对象,因为“古者以民之多寡为国之贫富”(《苏东坡集·策问·国学秋试策问》),“欲民之众而恶其寡”(《墨子·辞过》),但人口并非越多越好,超过时下生产力水平的人口总量往往带来粮食等主要资源不足的困扰和战争隐患。因此,总量调控几乎伴随人类发展的全过程。自马尔萨斯《人口原理》发表以来,人口总量调控更直观表现为人口增长与经济增长之间的博弈,以协调人口-经济两系统间的关系。从 20 世纪 90 年代开始,随着经济社会的发展,政府与公众的资源环境保护意识不断提升,可持续发展理念获得认可,对人口发展的认识从人口数量与经济的单维关系逐渐拓展为人口数量与经济、资源、环境之间的多维关系。1995 年,十四届五中全会关于《正确处理社会主义现代化建设中的若干重大关系》的报告指出:“在现代化建设中,必须把实现可持续发展作为一个重大战略。要把控制人口、节约资源、保护环境放到重要位置,使人口增长与社会生产力的发展相适应,使经济建设与资源、环境相协调,实现良性循环”;④2000 年,十五届五中全会公报强调加强人口和资源管理,实现可持续发展;2002 年,党的十六大报告要求“经济发展和人口、资源、环境相协调”。由此可见,在过往对人口发展的认识中,虽然总量始终是重点,但从“人口增长与社会生产力发展相适应”到“经济发展和人口相协调”,不仅持续关注了人口内外系统的良性互动,还体现了对人口-经济两系统间主从关系的反思。

---

① 一般认为,60 岁及以上人口比例超过 10%或 65 岁及以上人口比例超过 7%,一个国家或地区就进入老龄化社会;上述两个比例分别超过 20%或 14%,即为中度老龄化;两个比例分别超过 30%或 21%,则为重度老龄化。按 65 岁标准,中国 2021 年已进入中度老龄化社会;按 60 岁标准,中国 2023 年进入中度老龄化社会。数据来源:国家统计局:《中国统计年鉴 2022》表 2-4. https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2022/indexch.htm

② 数据来源:国家统计局:《中华人民共和国 2022 年国民经济和社会发展统计公报》,2023-02-28. https://www.stats.gov.cn/sj/zxfb/202302/t20230228_1919011.html

③ 陈卫:《中国人口负增长与老龄化趋势预测》,《社会科学辑刊》2022 年第 5 期,第 133—144 页。

④ 中国共产党历次全国代表大会数据库:http://cpc.people.com.cn/GB/64162/64168/64565/index.html. 若无特别说明,本文有关历次中共中央全国代表大会的文件内容均来源于此。

在这一过程中,尽管人口增长率趋于下降,甚至人口已出现内在负增长,①但惯性正增长仍推动人口总量持续攀升,2000 年中国人口达到 12.7 亿,②突破了发布《公开信》时希望"在 20 世纪末把人口总量控制在 12 亿以内"的预期。与此同时,年龄结构失衡日趋严重,低生育率和长寿化共同提升了人口老龄化水平,2000 年中国进入老龄化社会;性别结构失衡局面更是严峻。出生性别比自 1982 年超过正常值域(103~107)上限之后,不断快速上升,"九五"时期平均为 117.3,"十五"时期平均为 118.3,在 2004 年达到 121.2 的峰值。从 1990 年到 2004 年,一孩的出生性别比平均为 106.9,二孩为 138.0,三孩竟高达 143.7。③ 愈加复杂的人口形势促使 2006 年中央决定"全面加强人口与计划生育工作,统筹解决人口问题"。④ 然而,无论是人口老龄化还是出生性别比失衡问题的解决都并非旦夕之功。2008 年,原国家人口计生委主任李斌在"改革开放与人口发展论坛"中指出"坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路,必须坚持计划生育基本国策,促进人口长期均衡发展"。⑤ 人口长期均衡发展首次作为人口发展的目标被提出。有学者指出,人口均衡指人口的发展与经济社会发展水平相协调、与资源环境承载能力相适应,并且实现人口总量适度、素质提升、结构优化、分布合理及人口系统内部各个要素之间的协调平衡发展等目标。⑥ 换言之,人口均衡发展不仅需要关注人口自身的均衡发展,还需要关注人口与经济、社会、资源、环境的均衡发展。⑦

值得注意的是,"多维统筹"在时间维度上易被误认为是"抑增长"和"促生育"两个阶段中的一个过渡阶段,事实上,这是意识到人口问题的长期性和复杂性后国家人口发展思路的重要转变。这一思路针对压缩型和超前型的人口转变历程、针对受行政管理和生育政策深刻影响的人口发展路径、针对兼具规模巨大和结构矛盾突出的大国人口形势,同样适用于新形势下的人口问题应对。2022 年,在国家卫生健康委、国家发展改革委等 17 部门联合发布的《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》中,"一体考虑""综合施策""多方责任"等提法⑧正是"多维统筹"思路在"促生育"上的体现。

二、基于现代化理论审视人口均衡发展

不同时期的政策措施和思路转变回应了中国人口形势的转折性变化和决策者对人口发展认识的不断深化。如果说早期聚焦总量,以解决人口过快增长问题为重点,问题形式还相对单纯,当前人口问题的复杂性、长期性和艰巨性已充分显现,促进人口长期均衡发展成为必然要求,但在理论上仍需要进一

① 人口内在负增长是指达到稳定人口状态时的自然增长率为负值。区别于人口增长率等受人口惯性影响的外在指标,内在增长通过净再生产率、内在自然增长率等人口再生产指标衡量,显示代际间的人口数量关系。当净再生产率等于 1 时,内在自然增长率为 0,对应的总和生育率在正常出生性别比状态下约为 2.1,表明人口达到更替水平。高于这些值,人口呈现内在正增长;反之,则为内在负增长。

② 数据来源:国家统计局:《中国统计年鉴 2001》表 4-1. https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2001c/d0401c.htm

③ 国家统计局:《"十五"时期我国人口保持低速增长》2006-03-20. https://www.stats.gov.cn/zt_18555/ztfx/15cj/202303/t20230301_1920492.html。

④ 中华人民共和国中央人民政府:《中共中央 国务院关于全面加强人口与计划生育工作统筹解决人口问题的决定》,http://www.gov.cn/gongbao/content/2007/content_534194.htm。

⑤ 中华人民共和国中央人民政府:《李斌:坚定不移走中国特色统筹解决人口问题的道路》,http://www.gov.cn/wszb/zhibo275/content_1128255.htm。

⑥ 翟振武、杨凡:《中国人口均衡发展的状况与分析》,《人口与计划生育》2010 年第 8 期,第 11—12 页。

⑦ 李建民:《论人口均衡发展的概念与要义》,《人口研究》2010 年第 2 期,第 45—47 页。蒋正华等:《基于内外均衡的人口长期均衡发展概念框架研究》,载《人口均衡型社会建设研究文集》,北京:中国人口出版社 2013 年版,第 175—189 页。

⑧ 中华人民共和国中央人民政府:《关于进一步完善和落实积极生育支持措施的指导意见》(国卫人口发[2022]26 号),https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2022-08/16/content_5705882.htm。

步加强研究,凝聚共识。

人口均衡发展相关理论涉及着眼人口与经济数量层面动态制衡关系的"一般均衡理论",聚焦人口要素和经济社会发展边际平衡点的"适度人口理论",综合考虑经济、社会、人口与资源环境协调发展的"可持续发展理论"等,①但受限于上述理论自身的缺陷,可能导致人口发展理论的内部矛盾性。② 本文基于现代化理论审视人口均衡发展。现代化理论肇始于人类社会追求工业化的过程中,虽分歧不断,但研究未绝,迄今已形成一个涵盖多学科的理论体系。现代化既是指发达国家16世纪特别是工业革命以来发生的深刻变化,亦是指发展中国家在不同领域追赶世界先进水平的发展历程;既是一个历史过程,也是一种发展状态。从社会学学科视角来看,宏观层次的社会现代化可体现为结构功能主义学派关注的社会结构与社会制度的变迁;微观层次的现代化即人的现代化,体现为社会心理学派关注的个体心理、思想、态度以及行为的变化。

在中国式现代化的五大特征中,"人口规模巨大的现代化"和"人与自然和谐共生的现代化"都与人口均衡发展密切相关,前者为相较发达国家而言中国现代化特有的人口优势,后者可视为人口内外系统协调适应的表现形式。③ 基于现代化理论审视人口均衡发展,将有助于探索中国现代化进程中人口均衡发展的基础和宏微观机制。

(一)人口均衡发展的基础:系统良性互动

人口是一个包含多要素的复杂系统,人口作为经济社会发展的主体,与经济、社会、资源、环境等其他系统关系密切,因此,系统良性互动是人口均衡发展的基础。现代化理论中的结构功能主义学派认为,社会各个部分是相互联系相互作用的,各部分相互影响会产生一种均衡趋向,达到均衡状态的体系会因此实现社会整合的发展目标。④ 按照此观点,人口内外系统及其要素间的良性互动推动了人口均衡发展。由于人口是长变量和慢变量,人口系统变动往往具有滞后性,而人口外系统变动相较而言更为灵活,现实中两者常常存在因时滞不同步而导致的矛盾,并呈现为人口问题。以人口-经济双系统关系为例,当二者不相协调时,应该调解人口要素适应经济发展,还是应该调节经济变量适应人口发展,并不总是能在合适的时间给出正确判断和恰当选择。系统良性互动的关键在于客观、全面地了解每个系统的发展特点,把握不同要素的性质和作用,并据此采取相应的政策措施。

按照均衡性对系统互动进行理想型划分,理论上可分为内外均衡型、内外失衡型、内部主导型、外部主导型4种类型。"内外均衡型"指人口系统与外部系统互动良好、协调共赢,这无疑是人口长期均衡发展的理想状态;"内外失衡型"指人口系统与外部系统互动失调,均陷入非均衡状态,这是发展中需要竭力避免的类型;"内部主导型"指由于人口系统与外部系统互动失衡,导致外部系统问题凸显;"外部主导型"指由于外部系统对人口系统互动失衡,导致人口系统问题凸显。从上述理想型的划分来审视过往和当前的中国人口问题,我们认为,人口过快增长可视为内部主导型发展失衡,因为就人口系统而言,人口快速增长是人口转变过程中死亡率先于出生率下降所带来的必然结果。由于中国人口转变的压缩性和超前性特征,使得人口增长在短时期内聚集,且超过了经济系统对人口消费和就业需求的承受能力,造成了"人口压迫生产力"的问题,其实质是人口系统与经济系统的互动阻滞现象。而当前面临的低生育率问题在某种程度上可视为外部主导型发展失衡,因为造成育龄人群生育意愿和生育水平双双低迷的根本原因在于人口系统外部,婚育人群所面临的就业、住房、托育等诸多压力以及生育不友好

---

① 陆杰华、黄匡时:《关于构建人口均衡型社会的几点理论思考》,《人口学刊》2010年第5期,第3—10页。

② 陈友华、孙永健:《非均衡发展:人口发展理论的批判与建构》,《学海》2021年第4期,第47—55页。

③ 宋健、姜春云、杨旭宇:《以促进人口均衡发展推进中国式现代化》,《社会发展研究》2023年第1期,第1—17页。

④ 孙立平:《传统与变迁:国外现代化及中国现代化问题研究》,哈尔滨:黑龙江人民出版社1992年版,第13页。

的社会环境造成了“不想生”“不敢生”现象,其实质是经济社会系统与人口系统的互动阻滞现象。如果说内部主导型发展失衡的解决途径可从人口内部系统发力,外部主导型发展失衡的解决途径则需要从外部系统入手。

(二)人口均衡发展的宏观机制:制度的动态调节

通过制定实施一系列政策对人口内外系统的关系进行制度调节是人口均衡发展的重要宏观机制。现代化理论的制度学领域主要代表人物艾森斯塔德(S. N. Eisenstadt)认为,现代化最核心的问题是固有的制度变迁的趋势。面对现代化进程中不断变化着的社会问题和随之而来对制度变革的要求,社会制度应能够容纳持续变迁的问题与要求,这是现代化的中心课题和挑战。① 中国人口领域的制度主要体现为人口发展战略和生育政策。

中国人口发展受到人口发展战略的方向指引和生育政策的深刻影响。人口发展战略涉及对人口现状的判断、对人口目标的设定和对人口问题的解决方案。“控制人口数量、提高人口素质、调整人口结构”是国家确立的既往的人口战略目标,其中控制人口数量通过制定严格的计划生育政策予以保障。无论是20世纪70年代实施的普遍一孩政策,还是2013年以来陆续实施的“单独二孩”“全面两孩”和三孩生育政策,都明确规定了一对夫妇终身生育的孩子数量。政策规定的终身生育率投射在不同的时期,表现为年度出生人口的波动和总和生育率的变化。生育政策直接加速了中国生育率转变,缓解了人口增长对经济社会发展的制约,为中国经济发展做出重大贡献,但生育政策也表现出较强的路径依赖性,其调整往往滞后于人口形势变化,如生育政策的宽松化改革在一定程度上就滞后于年轻世代育龄人群生育观念和行为的变化,导致了近些年政策效果的式微。党的二十大报告要求“优化人口发展战略”,需要立足当前复杂且严峻的人口形势,拟定合理可行的人口发展目标,并制定一系列政策措施加以实现。政策制定者密切关注人口形势变化并对政策制度做出及时调整以适应变化了的形势,是人口均衡发展对制度动态调整的客观要求。

(三)人口均衡发展的微观机制:个体的主观能动

一切发展都是为了人,人是国家现代化进程中的基本因素。评判发展水平需要兼顾宏观和微观两个层面,传统发展观更重视宏观层面经济社会的整体进步和作为个体集合的人口系统及其要素变化,往往忽视了微观层面个体的主观能动性。现代化理论中社会心理学派代表人物英格尔斯(A. Inkeles)在《人的现代化》开篇提到:“落后和不发达不仅仅是一堆能勾勒出社会经济图画的统计指数,也是一种心理状态”,因为束缚于传统意识中的国民心理和精神,会阻碍经济社会发展。而个人趋向于现代化的心理态度、价值观念和行为转变,将为国家向现代化的转变提供持久性支持。②

人口内外系统及其要素间的互动离不开人的作用。例如,在生育意愿和生育水平双双低迷的态势下,若忽视个体的生育意愿和行为,就无法有效释放和激发育龄人群的生育潜力和生育动力,不利于实现适度生育水平;③在传统总量或结构型人口红利式微,需要依靠素质要素寻找替代性的新型人口红利的背景下,若忽视个体的就业意愿和行为,会使得人口要素与经济系统互动之下产生的人口质量红利无法付诸于现实。中国式现代化是以人民为中心、逐步推动实现共同富裕的现代化,在推进中国式现代化的进程中,需要重视“个体化”发展的必然趋势。④ 在以往人口发展历程中,个体的意愿和行为往往被

---

① 艾森斯塔德:《现代化:抗拒与变迁》,张旅平等译, 北京: 中国人民大学出版社1988年版,第46—49页。

② 英格尔斯:《人的现代化——心理·思想·态度·行为》,殷陆君译,成都:四川人民出版社1985年版,第3—4、273页。

③ 宋健:《人口发展新阶段的中国生育支持政策体系构建》,《华中科技大学学报(社会科学版)》2023年第3期,第50—56页。

④ 王军:《人口负增长背景下人口规模巨大的现代化及其人口发展战略》,《开放时代》2023年第4期,第13—25页。

隐藏在集体的利益之后,舍小我成就大我是一种荣誉,更是一份责任。随着世代更替,集体主义衰退、个体主义兴起,年轻世代更倾向于"我要如何",反感和排斥"你要我如何",客观上要求由上而下的社会管理方式转变为鼓励和支持多方参与的社会治理模式,个人的主观能动性期待发挥更大的作用。

三、新形势下如何促进人口均衡发展

人口形势的转折性变化为中国的社会主义现代化建设既带来严峻挑战,也提供了新的机遇。当前人口总量虽已达峰,但蕴含于其中的质量要素仍有待深入挖掘和妥善利用;人口老龄化程度虽不断加深,但数量巨大的初老人群辅之以适当的政策措施将有助于人口红利的延续和拓展;虽然区域人口呈现增减分化态势,但在人口负增长的初始阶段,发展的空间回旋余地依然充足。最棘手和最急迫的任务在于有效提升生育率。而以持续低生育率为症结的人口问题主要体现为外部主导型发展失衡,这就要求从外系统入手进行非均衡性改善,意味着国家的经济社会系统需要进行更深刻的改革,以适应人口发展的新形势。十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出"创新社会治理体制、提高社会治理水平",考虑现代化理论视角下人口均衡发展的多维内涵,应在尊重人口发展客观规律的基础上,凸显制度动态调节,提高人口治理能力和水平,激发个体的主观能动性,合力推进中国式现代化。

(一)优化人口发展战略,通过政策协同形成生育支持合力

优化人口发展战略首先要扭转既往人口正增长时期形成的思维定势,摒弃控制人口总量、降低人口增长率的旧的目标,直面人口总量达峰、长期负增长、极低生育率和严重老龄化的新常态,确定新的人口发展目标。在影响未来人口发展的主要因素中,生育率成为关键性要素,提升生育率、实现适度生育水平是理所当然的政策目标。然而,从世界后人口转变国家的经验来看,抑制生育率进一步下降或使生育率有所提升是一个缓慢而艰难的过程,不能操之过急。总和生育率或出生人口数等生育率指标不能成为唯一的发展目标,要塑造素质优良、总量充裕、结构优化、分布合理的现代化人力资源,营造生育支持性政策环境。

尽管当前中国已遭遇生育主导、封闭内生和时间累积型的人口负增长,后续可能面临人口负增长带来的复杂影响,但人口负增长前期和缓、后期加剧的发展规律,理论上预留了较长的政策准备期。① 在推进中国式现代化进程中,当前和未来国家会制定和实施若干促进经济社会发展的重要政策,可能涉及就业、教育、住房、社会保障等重要民生领域。这些政策应适应人口负增长的新常态,秉持生育友好基本理念,与生育政策形成合力。例如,2021年以来实施的"三孩生育及配套支持措施"政策效果的彰显,不能仅仅依靠生育政策单方面效应的发挥,还需要就业政策来分担育龄家庭的生育压力和保证育龄女性职业发展的稳定性、需要教育政策来降低育龄家庭的教育成本并缓解教育焦虑、需要住房政策来满足居者有其屋的根本需求、需要社会保障政策来保证生育保险的覆盖率和可及性,通过多方面政策协同发力,促进育龄人群生育意愿向实际生育行为的转变,助力生育率的提升。

(二)聚焦人口质量,提高人口治理能力和水平

人口质量在人口发展中属于附着性要素,②它既是个体的主要禀赋,也是人口的基本特征,通常关注健康和教育两个维度。而这两个维度恰是中国人口发展形势中迥异于总量颓势和结构劣势凸显其优势之所在。中国在20世纪五六十年代就成功降低了死亡率,如今的平均预期寿命更是跻身于世界发达国家行列,衡量健康的重要指标婴幼儿死亡率(IMR)和孕产妇死亡率(MMR)也处于世界较低水平。自1986年推行义务教育、1999年高校扩招以来,中国人口的平均受教育年限大幅度提高,高等教育进入普

① 宋健:《不忧不惧:理性面对中国人口发展新形势》,《人民论坛》2023年第15期,第12—16页。

② 宋健:《建立促进人口长期均衡发展的生育支持政策体系》,《国家治理》2023年第9期,第75—80页。

及化阶段。仅就健康和教育两个维度而言,现今同样数量人口中所蕴含的人力资本存量就远高于历史其他任何时期。传统的人口发展所提供的“人口红利”是指人口转变过程中由于年龄结构变化,年轻队列人口规模充裕且社会总负担较轻,创造了良好的人口机会,辅之以合适的政策条件,推动经济高速增长。传统人口红利理论存在的明显不足是更多考虑劳动力的数量要素,相对忽视“附着”其上的质量要素,事实上,教育和健康要素存在人群差异性,劳动力同质性假设并不存在。①

人口治理是社会治理的有机组成部分,强调多元主体,本质上是通过协调人口要素和相关制度系统的关系而实现人口均衡发展,主要目标体现在人口与经济社会之间的均衡关系之中。② 在既往的人口管理视角下,一方面,制度和政策往往从上而下制定实施,为了达成目标有时不计较成本、不在意手段;另一方面,在人口-经济双系统关系中,往往以经济为主,以人口为从,倾向于通过调整人口要素满足经济发展的需要,这一策略针对内部主导型失衡可能是有效的,但针对当前所遭遇的外部主导型失衡却未必有效。人口新形势下,应高度重视质量要素,因为在可预见的未来虽然人口总量不断减少,蕴含其中的人力资本含量预期将会不断提升,要充分利用以开发新的人口机会和红利;还应转变管理思维和方式,以人为本,以满足不同群体多元化和差异性的需要为目标,调整经济社会政策适应人口发展新常态,采取社会治理模式,通过合作、协商、沟通等方式,吸纳多元主体参与,共担责任、分担成本,实现社会利益最大化。

(三)尊重个体意愿和选择,提升个体主观能动性

中国式现代化是人口规模巨大的现代化。在全国超过 14 亿的人口总体中,少儿人口、劳动年龄人口、老年人口、育龄人口、学龄人口、城镇人口、流动人口,每一个子人口都数以亿计,且每一类人口无论是队列属性、还是群体特征都充满异质性,是现代化建设的有生力量。以当前 2.97 亿 60 岁及以上老年人口为例,其中 8000 多万是 60—64 岁的初老人群,他们中的很多人仍在各自的工作岗位发挥着重要作用。根据联合国世界人口展望数据估计,中国 60—69 岁低龄老年人规模在 2090 年以前均保持在 1 亿人以上。③ 老年人并不必然是社会发展的包袱或负担,初老期是人的全生命周期中知识技能、工作经验、生活阅历、社会网络、金融财富积累最丰富的时期,蕴藏着巨量的经济社会潜能。④ 规模巨大的总人口及其中每一个子人口是人口发展新阶段释放新型红利的潜在群体,其持续增长的美好生活的需要和满足这些需要的能力的不平衡、不充分,为现代化建设提供了源源不断的动力和压力。

随着队列更替,年轻队列的内部差异性更大、独立性和自我意识更强,需要予以充分重视。社会发展经济学家阿马蒂亚·森(Amartya Sen)曾提出“可行能力”的概念,指人们拥有实现意愿所需的能力和机会。个体通过自由选择和自主决策实现想要的多样性和差异性的生活,而公共政策则可通过促进工具性自由增进人的可行能力,这些工具性自由包括政治自由、经济条件、社会机会、透明性保证、防护性保障五种形式。⑤ 这一概念成为一个跨学科的、具有广泛和开放意义的理论框架。⑥ 从可行能力角度来看,社会应该为个体意愿的实现提供选择和机会,如个体享有“全生命周期健康服务”“公平和高质量的教育”“高质量参与就业”的权利和“平衡工作—家庭冲突”的能力,不仅与个体意愿和素质密不可分,

---

① Lutz W, Crespo Cuaresma J, Kebede E, et al. “Education rather than age structure brings demographic dividend,” *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 116.26(2019), pp. 12798-12803. 李军、郑晓瑛:《人口健康红利——促进经济增长的重要源泉》,《中国经济学》2022 年第 1 期,第 255—286、382—383 页。

② 胡湛、彭希哲:《治理转型背景下的中国人口治理格局》,《人口研究》2021 年第 4 期,第 3—17 页。

③ 数据来源:United Nations. 2022. World Population Prospects 2022, Online Edition. http://population.un.org/wpp/。

④ 原新、张圣健:《长寿时代老年人的年龄重构及退休政策调整》,《人口与经济》2023 年第 4 期,第 124—136 页。

⑤ 阿马蒂亚·森:《以自由看待发展》,任赜、于真译,北京:中国人民大学出版社 2002 年版,第 7 页。

⑥ 姚进忠:《福利研究新视角:可行能力的理论起点、内涵与演进》,《国外社会科学》2018 年第 2 期,第 53—67 页。

更与国家健康、教育、就业、社会保障等制度的建设和支持性政策息息相关。尊重个体意愿和选择,提升个体的主观能动性,是新形势下社会主义现代化建设的题中应有之义。

综上所述,站在发展新阶段,面对人口新形势,通过政策协同、体制创新和有效赋能,推动非均衡常态下不同类型人口问题妥善解决,保障人口系统内部各要素有序发展、保障人口内外系统协调发展,将有助于促进人口长期均衡发展,以人口高质量发展支撑中国式现代化。

Promoting Equilibrium under the Non-balanced Normal State: Population Development in China's Modernization Process

Song Jian[1]　Jiang Chunyun[2]

(1. *Center for Population and Development Studies*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*;

2. *School of Sociology and Population Studies*, *Renmin University of China*, *Beijing* 100872, *China*)

Abstract: Non-equilibrium is the normal state of population development, which has tended to manifest itself as population problems in different periods. This article looks back at the evolution of understanding and the process of practice concerning China's population development since 1949 from the exterior and interior perspectives. The exterior perspective can be summarized as a process from "growth suppression" to "fertility promotion", while the interior perspective can be summarized as a process from "total population size control" to "multidimensional overall planning". Examining the balanced population development on the basis of modernization theory is helpful to explore the foundation and macro-micro mechanism of balanced population development in the process of China's modernization. The current low fertility rate can be, to some extent, regarded as an externally-dominated development imbalance. We should promote long-term balanced population development by optimizing population development strategy, improving the capacity and level of population governance, and enhancing individual subjective initiatives.

Key words: population development; long-term equilibrium; non-equilibrium; China's modernization

(责任编辑　郑　园)